

Barbara Malaisi

Qualità della normazione e divulgazione delle leggi: profili generali e loro disciplina nei nuovi statuti regionali

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Le singole esperienze statutarie – 2.1 Abruzzo – 2.2 Calabria – 2.3 Emilia-Romagna – 2.4 Lazio – 2.5 Liguria – 2.6 Marche – 2.7 Piemonte – 2.8 Puglia – 2.9 Toscana – 2.10 Umbria – 3. Osservazioni conclusive

1. Premessa

Tra gli aspetti più interessanti e potenzialmente più innovativi che riguardano la nuova disciplina costituzionale degli statuti regionali vi è sicuramente, per come esso è stato sviluppato all'interno dei nuovi statuti, quello relativo alla pubblicazione delle leggi e dei regolamenti della Regione, che vanno a costituire parte integrante di quel contenuto statutario necessario indispensabile ai fini della legittimità costituzionale dell'atto, così come previsto dall'art. 123 Cost. in seguito alla novella del 1999.

Questo dato non si tradurrebbe in nulla di particolarmente significativo se non si potesse constatare che, di fatto, al di là del mero adempimento dell'obbligo costituzionalmente imposto di inserire norme sulla pubblicazione nei singoli statuti, molti Consigli regionali hanno scelto di introdurre di ulteriori in riferimento sia ad aspetti linguistici e di chiarezza lessicale degli atti – il cui inserimento negli statuti potrebbe trovare aggancio costituzionale in un'interpretazione estensiva del concetto di «iniziativa» delle leggi –, sia in relazione ad aspetti più specificamente divulgativi dell'attività istituzionale – il cui ancoraggio si rinviene con maggior facilità facendo riferimento al termine «pubblicazione» delle leggi –, ciò che testimonia una maturità istituzionale assolutamente inedita nell'ambito dell'agire dei pubblici poteri territoria-

li e configura un vero e proprio impegno giuridico a carico degli organi rappresentativi regionali¹.

Si rileva, infatti, che, sovente, nelle immediate vicinanze delle disposizioni riguardanti l'istituto pubblicitario, è dato riscontrare la presenza – alternativa o contemporanea – di altre vertenti ora sulla qualità della normazione, ora sulla predisposizione di forme diffusive parallele all'inserimento di leggi e regolamenti nel Bollettino Ufficiale della Regione, ciò che induce a configurare l'interesse alla qualità delle regole sempre più come autonomo e trasversale rispetto agli altri interessi settoriali tradizionalmente individuati².

Pare, dunque, opportuno illustrare congiuntamente gli aspetti relativi alla qualità della normazione e alla divulgazione delle leggi, così come disciplinati all'interno dei nuovi statuti regionali, per essenziali ragioni di contenuto e di metodo. Dal primo punto di vista, è innegabile che ci si trovi di fronte a temi che, pur concettualmente distinti, sono entrambi riconducibili all'unica problematica a carattere generale della comunicazione normativa, per essa intendendo quel complesso di attività istituzionali e non, tendente a trasferire il messaggio normativo dalla sfera produttiva del mittente a quella conoscitiva del destinatario. In quest'ottica, diviene allora rilevante il secondo punto di vista, quello metodologico, che suggerisce l'esame simultaneo delle due questioni oggetto del presente saggio, considerando che non può utilmente instaurarsi rapporto di comunicazione sia nel caso in cui si intenda divulgare un messaggio oscuramente formulato, sia nel caso inverso in cui si trascuri di sottoporre ad adeguata strategia divulgativa un messaggio correttamente formulato.

Riferimenti concreti alle disposizioni statutarie renderanno chiaro ciò che si va dicendo.

¹ Su tali argomenti, si vedano anche M. Giachetti Fantini, *I principi di qualità normativa nei nuovi statuti regionali*, in R. Bifulco (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 227 ss.; C. Iuvone, *Le esperienze regolative e di AIR in alcune Regioni*, «Studi parlamentari e di politica costituzionale», 2004, pp. 138 ss.; G. Pavani, *Statuti regionali e regole di drafting*, «Rassegna parlamentare», 2005, pp. 513 ss.

² Così L. Carbone-L. Cici-M. D'Adamo, *La qualità delle regole nel processo normativo regionale e il ruolo dei dirigenti nella formazione delle norme tra necessità politiche ed esigenze tecniche*, in A. Patroni Griffi (a cura di), *Il governo delle Regioni tra politica e amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2007.

2. Le singole esperienze statutarie

2.1 *Abruzzo*. Lo statuto abruzzese – che qui si cita per primo per ragioni di carattere alfabetico, ma che in realtà è l'ultimo approvato in ordine di tempo – contiene la disciplina della pubblicazione delle leggi all'art. 35³, disponendone l'inserimento nel giornale ufficiale regionale subito dopo la promulgazione e l'entrata in vigore dopo quindici giorni, salvo diversa previsione legislativa. Più interessante il prosieguo della disposizione, laddove si prescrive l'impegno della Regione al miglioramento della conoscenza dell'attività legislativa mediante l'impiego di strumenti telematici e di altre forme, non meglio specificate, di pubblicità, ma che, in ogni caso, saranno da considerarsi come facoltative ed aggiuntive rispetto alle modalità divulgative tradizionali.

In materia di qualità redazionale, poi, lo statuto prevede, da un lato, un esplicito richiamo a principi di chiarezza e semplicità di formulazione dei testi normativi, nel rispetto delle regole del *drafting*⁴, collocando però una disposizione che concerne indistintamente tutti i testi normativi della Regione nella specifica sezione dedicata alla potestà regolamentare; dall'altro, l'istituzione ad opera del Consiglio, secondo le disposizioni del proprio regolamento interno, di uno specifico organismo denominato, con poca originalità, Comitato per la legislazione⁵, del quale non si indicano affatto le attribuzioni ma di cui parrebbe corretto immaginare un ruolo consultivo nell'ambito dell'istruttoria legislativa regionale, alla stregua di quanto fa l'omonimo organo previsto dal regolamento della Camera dei deputati.

³ Art. 35 st. Abruzzo (La pubblicazione e la *vacatio*):

«1. Le leggi regionali sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore dopo quindici giorni, salvo che le leggi stesse non dispongano diversamente.

2. La Regione cura forme di pubblicazione telematica e di pubblicità delle leggi, per migliorare la conoscenza dell'attività legislativa».

⁴ Art. 40 st. Abruzzo (La qualità delle norme e i Testi unici):

«1. I testi normativi della Regione sono improntati a principi di chiarezza e semplicità di formulazione e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione».

⁵ Art. 27 st. Abruzzo (Il Comitato per la legislazione):

«1. Il Consiglio istituisce, secondo le disposizioni del Regolamento, il Comitato per la legislazione».

2.2 *Calabria*. Diversamente, lo Statuto della Calabria, che si occupa di promulgazione e pubblicazione all'art. 41⁶, si preoccupa di fornire un'informazione costante sull'attività istituzionale, collocando all'interno del Titolo dedicato alla partecipazione popolare la disposizione – art. 9⁷ – relativa al diritto all'informazione da parte della cittadinanza sugli atti, sui programmi e sulle iniziative regionali «attraverso l'impiego di strumenti di informazione e di comunicazione di massa e, in particolare, di quelli radiotelevisivi», addirittura prevedendo che la Regione istituisca appositi organismi che abbiano come compito quello di «assistere i cittadini nella ricerca ed acquisizione di informazioni sull'attività regionale».

2.3 *Emilia-Romagna*. Di interesse decisamente maggiore sono alcune disposizioni previste nello statuto dell'Emilia-Romagna, che, congiuntamente considerato con quelli di Marche e Toscana, ha il merito di disciplinare alcuni aspetti di *drafting*, inteso – secondo la distinzione che classicamente si utilizza in dottrina⁸ – non solo in senso formale, ma anche in senso sostanziale⁹.

La legge fondamentale dell'Emilia-Romagna, nello specifico,

⁶ Art. 41 st. Calabria (Promulgazione e pubblicazione):

«1. La legge regionale è promulgata dal Presidente della Giunta entro dieci giorni dalla sua approvazione, è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione entro i successivi dieci giorni ed entra in vigore quindici giorni dopo la sua pubblicazione, salvo che la legge stessa preveda un termine diverso».

⁷ Art. 9 st. Calabria (Informazione):

«1. La Regione, nel rispetto del pluralismo, predispone gli strumenti necessari per offrire un'informazione costante sull'attività istituzionale e per acquisire informazioni sulle esigenze e sulle aspirazioni della comunità calabrese in Italia e all'estero.

2. La Regione istituisce appositi organismi per assistere i cittadini nella ricerca ed acquisizione di informazioni sull'attività regionale e per favorire il controllo sociale sul buon andamento e sull'imparzialità dell'azione amministrativa.

3. La Regione riconosce nel diritto all'informazione il presupposto fondamentale della partecipazione ed un aspetto essenziale dei diritti del cittadino ed assicura la più ampia informazione sugli atti, sui programmi e sulle iniziative di propria competenza, nonché sul funzionamento dei propri organi ed uffici attraverso l'impiego di strumenti di informazione e di comunicazione di massa e, in particolare, di quelli radiotelevisivi».

⁸ E che, in accordo con quanto sostenuto da R. Pagano, *Introduzione alla legislazione. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 52, va ritenuta distinzione meramente classificatoria, poiché «nella realtà forma e sostanza non sono scindibili».

⁹ Cfr., per tutti, G.U. Rescigno, *Tecnica legislativa* (voce), «Enciclopedia giuridica», XXX, Roma, Treccani, 1993.

oltre a riconoscere anch'essa in capo ai cittadini e ai residenti, quale presupposto di una effettiva partecipazione, il diritto all'informazione «sull'attività politica, legislativa ed amministrativa regionale», attraverso la pubblicazione degli atti, l'impiego di strumenti di informazione e comunicazione tradizionali (radiotelevisione e carta stampata) ed innovativi (mezzi telematici), incontri diretti degli organi regionali con i cittadini, nonché facilitazioni d'accesso a tutti gli atti della Regione (art. 14¹⁰), pone tra l'art. 52¹¹, dedicato alla promulgazione delle leggi, e l'art. 55¹², dedicato alla loro pubblicazione, le norme che riguardano l'impatto delle leggi e la redazione dei testi (art. 53¹³) e l'adozione di testi

¹⁰ Art. 14 st. Emilia-Romagna (Trasparenza e informazione):

«1. L'attività della Regione si ispira al principio di massima trasparenza e circolazione delle informazioni, anche al fine di garantire ai cittadini e ai residenti una effettiva partecipazione.

2. La Regione riconosce, favorisce e promuove il diritto dei residenti singoli o associati all'informazione sull'attività politica, legislativa ed amministrativa regionale. Tale informazione è assicurata: a) dalla pubblicazione delle leggi, dei regolamenti e di ogni altro atto e documento sulle attività della Regione; b) dall'impiego degli strumenti di informazione e di comunicazione ed in particolare di quelli radiotelevisivi e della carta stampata; c) dagli incontri diretti degli organi regionali con i residenti singoli o associati; d) dalla facilitazione all'accesso a tutti gli atti della Regione; e) dall'utilizzo di strumenti di comunicazione telematica.

3. La Regione predisporre iniziative adeguate per dare concreta attuazione a quanto previsto dal presente articolo».

¹¹ Art. 52 st. Emilia-Romagna (Promulgazione delle leggi):

«1. Le leggi sono promulgate dal Presidente della Regione entro dieci giorni dall'approvazione. La formula della promulgazione è la seguente: «L'Assemblea legislativa regionale ha approvato. Il Presidente della Regione promulga»; ad essa segue il testo della legge e a questo segue la formula «La presente legge sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della Regione Emilia-Romagna».

2. Se l'Assemblea legislativa, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ne dichiara l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito».

¹² Art. 55 st. Emilia-Romagna (Pubblicazione ed entrata in vigore delle leggi):

«1. Le leggi sono pubblicate nel Bollettino Ufficiale della Regione entro cinque giorni dalla promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso.»

¹³ Art. 53 st. Emilia-Romagna (Impatto delle leggi e redazione dei testi):

«1. Le leggi e il Regolamento interno dell'Assemblea legislativa prevedono procedure, modalità e strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi. Prevedono altresì forme di monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione, in rapporto alle finalità perseguite.

2. Clausole valutative eventualmente inserite nei testi di legge dettano i tempi e le modalità con cui le funzioni di controllo e valutazione devono essere espletate, indicando anche gli oneri informativi posti a carico dei soggetti attuatori.

unici (art. 54¹⁴). Al di là dell'osservazione critica – che, per ironia della sorte, si riferisce proprio a profili di tecnica legislativa – sul non proprio corretto inserimento delle predette disposizioni nella sequenza logica del procedimento legislativo così come disegnato nello statuto, resta il dato positivo dell'attenzione rivolta alla «valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi» ed anche al «monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione, in rapporto alle finalità perseguite», controllo da espletarsi sulla scorta di successive leggi attuative e del Regolamento dell'Assemblea legislativa secondo tempi e modalità previsti in clausole valutative eventualmente inserite nei testi di

3. Il Regolamento definisce le procedure, le modalità e gli strumenti di cui al comma 1 e il coinvolgimento delle Commissioni assembleari e della Commissione per le Pari Opportunità fra donne e uomini di cui all'articolo 41».

¹⁴ Art. 54 st. Emilia-Romagna (Testi Unici):

«1. Al fine di attuare un processo di razionalizzazione e semplificazione della normativa regionale, l'Assemblea legislativa riunisce e coordina la legislazione vigente in testi unici, in conformità ai seguenti criteri:

a) il testo unico disciplina l'intero settore considerato, indicando espressamente le disposizioni abrogate;

b) la redazione del testo unico tende a ridurre il numero delle disposizioni originarie, riservando alle norme riunificate il compito di determinare discipline generali e direttive e attribuendo alla Giunta regionale l'eventuale ulteriore disciplina in forma regolamentare;

c) nel testo unico possono essere riunificate anche disposizioni formalizzate con regolamento se ciò è necessario ai fini di un coordinamento organico della disciplina;

d) le disposizioni riunite nel testo unico esprimono il testo vigente del complesso di norme da esso coordinate, tenendo conto delle abrogazioni e della cessata vigenza per qualsiasi causa, ma anche di materie riservate alla competenza regolamentare dei Comuni, nonché delle esigenze di aggiornamento derivanti da pronunce della Corte costituzionale, da modifiche dei principi fondamentali di cui all'articolo 117 della Costituzione, dalla normativa comunitaria e da qualsiasi altra causa;

e) previa verifica della funzionalità e snellezza dei procedimenti disciplinati dalla legislazione vigente, il testo unico modifica le disposizioni che prevedono passaggi procedurali, cui non corrisponde una rilevante e comprovata utilità nell'acquisizione degli elementi di valutazione necessari all'adozione del provvedimento.

2. L'Assemblea legislativa, con propria delibera, individua i casi ed avvia le procedure per la definizione del testo unico, e può incaricare la Giunta di predisporre il progetto di testo unico, indicando le fonti legislative e regolamentari da raccogliere e stabilendo un termine entro cui operare il riordino delle materie.

3. I testi unici sono, di norma, approvati con procedura redigente.

4. Nel tempo fissato per portare all'esame dell'Assemblea il testo unico, le proposte di modifica dei provvedimenti oggetto del coordinamento o del riordino, se formalmente presentate, sono sospese sino all'emanazione del testo unico o possono formare oggetto di modifica della delibera di cui al comma 2».

legge. Se ne trae la prefigurazione di un modello procedimentale ideale che non si limita ad uno studio *ex-ante* dell'opportunità di adottare una legge e della sua idoneità a sortire certi prevedibili effetti sui piani amministrativo, giuridico, economico-finanziario e sociale¹⁵, ciò che notoriamente va sotto il nome di «fattibilità» legislativa¹⁶, ma estende le sue potenzialità di verifica anche al momento successivo all'entrata in vigore, nel chiaro intento di favorire eventuali adeguamenti o correzioni che si rendessero necessari allo scopo di conseguire le finalità obiettivate nel disposto normativo.

2.4 *Lazio*. Lo statuto della Regione Lazio prevede, come è tenuta a fare, all'art. 39¹⁷, la «promulgazione, pubblicazione ed entrata in vigore della legge regionale», demandando alla legge regionale – art. 52¹⁸ – la definizione delle effettive modalità di pubbli-

¹⁵ Si vedano, a tal proposito, le indicazioni contenute nella notissima *Relazione Barettoni-Arleri*, 1981.

¹⁶ Diversamente, secondo una condivisibile precisazione terminologica, la fattibilità della legge individuerebbe solo la prima delle due operazioni citate, mentre la seconda rientrerebbe nei concetti di applicabilità ed attuabilità della legge stessa, i quali presuppongono un prodotto legislativo già elaborato. Così Rescigno, *Tecnica legislativa*, cit., pp. 4 ss.

¹⁷ Art. 39 st. Lazio (Promulgazione, pubblicazione ed entrata in vigore della legge regionale):

«1. Il Presidente della Regione promulga la legge regionale entro trenta giorni dall'approvazione.

2. Ove il Consiglio regionale a maggioranza dei propri componenti ne dichiara l'urgenza, la legge regionale è promulgata nel termine da esso stabilito.

3. Successivamente alla promulgazione, la legge regionale è pubblicata nel bollettino ufficiale della Regione ed entra in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo che la stessa legge preveda un termine diverso.

4. I termini di cui ai commi 1 e 2 sono sospesi nel caso di richiesta, ai sensi dell'articolo 68, comma 7, della pronuncia del Comitato di garanzia statutaria sulla conformità allo Statuto della legge regionale approvata dal Consiglio. I termini riprendono a decorrere dalla data in cui il Comitato di garanzia statutaria si pronuncia favorevolmente in ordine alla conformità ovvero dalla data di riapprovazione della legge regionale sottoposta a riesame del Consiglio ai sensi dell'articolo 68, comma 8».

¹⁸ Art. 52 st. Lazio (Pubblicità degli atti regionali):

«1. La legge regionale disciplina le modalità di pubblicazione delle leggi nonché dei regolamenti e degli atti di alta amministrazione regionali sul bollettino ufficiale della Regione e le ulteriori forme di pubblicità degli atti regionali, anche attraverso sistemi di diffusione telematica».

cazione delle leggi, dei regolamenti e degli atti di alta amministrazione nel B.U.R., nonché delle «ulteriori forme di pubblicità degli atti regionali, anche attraverso sistemi di diffusione telematica», nell'evidente consapevolezza che non sempre la semplice inserzione dell'atto nel giornale ufficiale sia di per sé idonea ad indurre i destinatari ad uno stato di conoscenza di quanto pubblicato.

2.5 Liguria. Similmente, ma in modo decisamente più generico, lo statuto ligure, che, disciplinando promulgazione e pubblicazione all'art. 49¹⁹, si occupa della pubblicità degli atti e dell'informazione all'art. 11²⁰, disponendo che la Regione «garantisce la più ampia informazione sulla propria attività e favorisce tutte le forme per migliorarne la conoscenza», provvedendo a realizzare «un sistema integrato di servizi e informazioni utili».

2.6 Marche. Lo statuto delle Marche, che disciplina promulgazione e pubblicazione all'art. 33²¹, nulla di preciso stabilisce

¹⁹ Art. 49 st. Liguria (Promulgazione e pubblicazione):

«1. Le leggi regionali sono promulgate dal Presidente della Giunta regionale entro quindici giorni dalla loro approvazione.

2. Le leggi regionali sono pubblicate nel Bollettino Ufficiale della Regione, istituito presso il Consiglio regionale, subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione.

3. L'entrata in vigore può avvenire anche prima della scadenza del termine di cui al comma 2, qualora la legge sia dichiarata urgente dal Consiglio a maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati. La legge regionale può stabilire che i propri effetti decorrano da una data diversa da quella dell'entrata in vigore».

²⁰ Articolo 11 st. Liguria (Pubblicità degli atti e informazione):

«1. La Regione garantisce la più ampia informazione sulla propria attività e favorisce tutte le forme di pubblicità per migliorarne la conoscenza.

2. La Regione assicura il diritto di accesso ai documenti e provvede a realizzare un sistema integrato di servizi e informazioni utili».

²¹ Art. 33 st. Marche (Promulgazione e pubblicazione):

«1. La legge regionale è promulgata dal Presidente della giunta regionale entro dieci giorni dalla trasmissione del testo deliberato dal Consiglio, salvo che la stessa legge non preveda un termine inferiore per ragioni di urgenza, dichiarata a maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio.

2. Le leggi regionali sono pubblicate nel bollettino ufficiale della Regione subito dopo la loro promulgazione ed entrano in vigore non prima del quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo che le stesse leggi stabiliscano un termine diverso e, comunque, non prima del giorno successivo alla pubblicazione.

riguardo a forme di pubblicità dell'attività legislativa regionale che non siano quelle legate alla necessaria pubblicazione degli atti nel Bollettino Ufficiale della Regione, semplicemente prevedendo all'art. 39²² la predisposizione degli «strumenti necessari per consentire l'informazione costante su ogni aspetto dell'attività istituzionale e la partecipazione delle cittadine e dei cittadini, delle loro formazioni politiche, sociali, economiche e delle autonomie funzionali ai processi decisionali», mentre in tema di *drafting* si preoccupa di enunciare all'articolo 34²³ che «i testi normativi della Regione sono improntati a principi di chiarezza e semplicità di formulazione e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione»; che le varie proposte di legge devono essere «accompagnate da un'analisi tecnico-normativa e di impatto della regolamentazione»; che vanno individuate entro l'organizzazione amministrativa consiliare «le strutture finalizzate alla verifica della qualità della normazione». In questo caso, lo studio preventivo di fattibilità diviene un vero e proprio elemento di valutazione della proposta di legge nel momento in cui essa viene assegnata ad una commissione, anche se lo statuto non prevede sanzioni nel caso di inadempimento di tale previsione. È interessante notare che la disposizione in questione richiama in maniera più che evidente la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 marzo 2000 recante la disciplina esattamente dell'analisi tecnico-normativa (ATN) e dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR): mentre la prima consiste in una verifica della

3. La formula di promulgazione è la seguente: «Il Consiglio regionale ha approvato. Il Presidente della giunta regionale promulga». Al testo della legge segue la formula «La presente legge regionale è pubblicata nel bollettino ufficiale della Regione. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della Regione Marche».

²² Art. 39 st. Marche (Informazione e partecipazione):

«1. La Regione predispone gli strumenti necessari per consentire l'informazione costante su ogni aspetto dell'attività istituzionale e la partecipazione delle cittadine e dei cittadini, delle loro formazioni politiche, sociali, economiche e delle autonomie funzionali ai processi decisionali.

2. La legge regionale stabilisce le modalità per assicurare adeguate forme di raccordo tra il Consiglio regionale e le organizzazioni della società marchigiana per la determinazione e l'attuazione della politica regionale».

²³ Art. 34 st. Marche (Qualità della normazione):

«1. I testi normativi della Regione sono improntati a principi di chiarezza e semplicità di formulazione e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione.

compatibilità della nuova normativa con l'ordinamento giuridico vigente, in specie con il disposto costituzionale – pure in riferimento alle competenze degli enti territoriali – e comunitario, anche alla luce della giurisprudenza esistente, dovendo inoltre dar conto della correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi contenuti nel testo, nonché delle tecniche modificative ed abrogative delle disposizioni vigenti, la seconda è invece volta a stabilire la necessità di un intervento di regolamentazione e a scegliere lo strumento più efficace per perseguirlo, valutando il rapporto costi-benefici derivanti dalla misura regolatoria soprattutto in ordine all'impatto che essa avrebbe sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e su cittadini e imprese²⁴.

2.7 Piemonte. Lo statuto del Piemonte, che all'art. 47²⁵ regola promulgazione e pubblicazione della legge prevedendo una specifica formula da apporre in chiusura del testo della legge, riconosce, all'art. 12²⁶, in una informazione ampia e plurale su programmi, decisioni ed atti di rilevanza regionale il «presupposto

2. Le proposte di legge assegnate alle commissioni sono accompagnate da un'analisi tecnico-normativa e di impatto della regolamentazione.

3. Nell'ambito dell'organizzazione amministrativa del Consiglio sono individuate le strutture finalizzate alla verifica della qualità della normazione».

²⁴ Più puntualmente, sull'AIR, vedi M. De Benedetto, *Il quasi-procedimento per l'analisi di impatto della regolamentazione*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», 2004, pp. 145 ss.

²⁵ Art. 47 st. Piemonte (Promulgazione e pubblicazione della legge):

«1. La legge regionale è promulgata dal Presidente della Giunta regionale entro quindici giorni dall'approvazione.

2. La legge regionale è pubblicata entro dieci giorni dalla promulgazione ed entra in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo che la legge stessa stabilisca un termine diverso.

3. Al testo della legge segue la formula: «La presente legge regionale sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione Piemonte».

²⁶ Art. 12 st. Piemonte (Informazione):

«1. La Regione riconosce quale presupposto della partecipazione l'informazione sui programmi, le decisioni e gli atti di rilevanza regionale e promuove a tal fine l'istituzione di mezzi e strumenti idonei.

2. La Regione garantisce l'informazione più ampia e plurale sulla propria attività come presupposto per promuovere e favorire la partecipazione dei cittadini alla vita della comunità regionale.

3. La Regione favorisce e tutela il più ampio pluralismo dei mezzi di informazione e garantisce i diritti degli utenti».

della partecipazione» dei cittadini alla vita della comunità regionale, promuovendo a tale scopo l'istituzione di non meglio precisati mezzi e strumenti idonei.

2.8 Puglia. Laconico lo statuto della Regione Puglia, che, disciplinando le modalità di pubblicazione all'art. 53²⁷, poco prevede in merito agli aspetti divulgativi, genericamente sancendo all'art. 14²⁸, contenuto nel Titolo III dedicato alla partecipazione, un «diritto dei cittadini all'informazione sull'attività istituzionale», rimettendo alla legge regionale la definizione delle concrete modalità di esercizio del diritto in questione.

2.9 Toscana. Anche lo statuto della Regione Toscana, accanto alla disposizione (art. 43²⁹) che regola la pubblicazione e l'entrata in vigore delle leggi e dei regolamenti, nella quale si rinvia ad un successivo intervento legislativo per l'introduzione di ulteriori modalità «dirette a favorire la conoscenza e l'applicazione» di essi,

²⁷ Art. 53 st. Puglia (Pubblicazione delle leggi e dei regolamenti):

«1. Le leggi regionali e i regolamenti sono pubblicati nel Bollettino ufficiale della Regione non oltre dieci giorni dalla data della promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salva l'ipotesi dell'urgenza che deve essere esplicitamente contenuta nei relativi contesti e ne determina l'entrata in vigore alla data di pubblicazione».

²⁸ Art. 14 st. Puglia (Diritto all'informazione):

«1. La Regione riconosce e garantisce il diritto dei cittadini all'informazione sull'attività istituzionale.

2. La Regione riconosce e garantisce il diritto dei cittadini a essere informati sulle condizioni e qualità dell'ambiente, sui rischi per la salute derivanti dall'esercizio di attività economiche o dall'esecuzione di opere pubbliche o private e, in generale, su ogni situazione di pericolo che possa loro derivare da attività incidenti sul territorio.

3. La Regione attiva adeguate forme di ascolto finalizzate alla migliore conoscenza dei bisogni dei cittadini e delle istanze sociali per il miglioramento dei servizi e delle prestazioni.

4. La legge regionale disciplina l'esercizio dei diritti di cui al presente articolo».

²⁹ Art. 43 st. Toscana (Pubblicazione ed entrata in vigore):

«1. Le leggi e i regolamenti sono pubblicati sul bollettino ufficiale della Regione non oltre il ventesimo giorno dalla data di promulgazione o di emanazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo il diverso termine stabilito dalla legge o dal regolamento.

2. La legge prevede altre forme dirette a favorire la conoscenza e l'applicazione delle leggi e dei regolamenti».

elabora una serie di disposizioni riferite alla qualità delle fonti normative (art. 44³⁰) e al controllo sulle leggi (art. 45³¹): mentre queste ultime ricalcano sostanzialmente quanto detto in precedenza per l'Emilia-Romagna, prevedendo analisi di fattibilità e studio dell'impatto della regolamentazione, le prime si distinguono per la singolare forza giuridica che ad esse viene attribuita nell'ambito del procedimento legislativo. L'art. 44 esordisce assai ambiziosamente disponendo che la Regione «tutela la certezza del diritto e a tal fine cura la qualità delle fonti normative regionali e ne garantisce l'organicità, la chiarezza, la semplicità delle procedure», in particolare promuovendo la formazione di testi unici legislativi e regolamentari in conformità alla disciplina prevista nei commi seguenti. Non vi sarebbero in questa apertura elementi di singolarità se non fosse per il fatto che l'eventuale inosservanza delle disposizioni poste a salvaguardia della qualità della legislazione comporta la dichiarazione di improcedibilità delle relative

³⁰ Art. 44 st. Toscana (Qualità delle fonti normative):

«1. La Regione tutela la certezza del diritto e a tal fine cura la qualità delle fonti normative regionali e ne garantisce l'organicità, la chiarezza, la semplicità delle procedure.

2. È promossa, per le finalità del primo comma, la formazione di testi unici legislativi e regolamentari per settori organici.

3. I testi unici legislativi sono approvati con legge e possono essere abrogati o modificati, anche parzialmente, solo in modo espresso.

4. Le parti del testo unico di mero coordinamento delle leggi esistenti sono approvate dal consiglio con un unico voto.

5. I testi unici regolamentari possono essere abrogati o modificati, anche parzialmente, solo in modo espresso.

6. La legge e i regolamenti interni, del consiglio e della giunta, stabiliscono gli obblighi volti a garantire la qualità delle fonti normative e le modalità di formazione, approvazione e mantenimento dei testi unici

7. Le proposte di legge che non osservano le disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione sono dichiarate improcedibili dal presidente del consiglio, d'intesa con l'ufficio di presidenza».

³¹ Art. 45 st. Toscana (Controllo sulle leggi):

«1. Le commissioni consiliari esercitano controlli preventivi e di fattibilità sulle proposte di legge e promuovono

la valutazione degli effetti delle leggi su coloro che ne sono destinatari.

2. La legge regionale sulla normazione disciplina l'inserimento nelle leggi, ai fini di valutarne gli effetti prodotti, di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie.

3. Il regolamento interno del consiglio disciplina le forme di esercizio delle funzioni previste dal presente articolo.

4. Il bilancio del consiglio garantisce, ai fini dello svolgimento delle funzioni, la disponibilità di adeguate risorse».

proposte di legge ad opera del presidente del consiglio, d'intesa con l'ufficio di presidenza. Si prevede, dunque, una vera e propria sanzione subordinatamente al mancato rispetto delle regole di *drafting*, previsione che, se da un lato ha l'indiscutibile pregio di essere rivolta a correggere le potenziali storture derivanti da una legislazione ipertrofica e qualitativamente scadente, dall'altro rischia di trasformarsi nei fatti in un pericoloso strumento di manipolazione dell'iniziativa legislativa a fini di stretta opportunità politica, dovendosi constatare come l'osservanza di principi di buona normazione sia attività in cui forma e sostanza delle cose si confondono inevitabilmente, tanto da rendere impossibile che l'alterazione dell'una non provochi riflessi di sorta sull'altra. Peraltro, va aggiunto che ancor oggi appare significativamente difficoltoso isolare con il massimo grado di certezza leggi indubitabilmente «buone» da leggi sicuramente «cattive» sul piano della tecnica legislativa, poiché le categorie in base alle quali esse vengono giudicate (chiarezza, semplicità, coerenza...) sono categorie relative legate alla previa applicazione di tecniche ermeneutiche al dettato normativo, cosicché potrebbe ben verificarsi l'evenienza in cui il soggetto deputato allo *screening* preventivo sulla qualità della normazione rilevi difetti che ai presentatori della proposta di legge non paiano tali, ma che comunque siano, in tal modo, idonei ad impedire la prosecuzione dell'*iter legis*. Il legislatore statutario regionale, allora, assume su di sé una responsabilità di non scarso peso nel momento in cui stabilisce di precludere la continuazione di un procedimento legislativo in virtù di principi cui oggi non corrisponde – né, forse, potrà mai corrispondere – un contenuto definito, la cui ampiezza, cioè, è rimessa dall'ordinamento all'interprete di volta in volta coinvolto³², e rischia di tramutare un giudizio tecnico in un verdetto di natura politica. Il procedimento prefigurato dallo statuto toscano, in sintesi, può indurre il presidente dell'assemblea regionale a rigettare, in conformità ai parametri stabiliti dalla legge e dai regolamenti interni del consiglio e della giunta, proposte di legge anche di pregevole valore sul piano dell'interesse pubblico, ma che, secondo la sua valutazione

³² Come nota correttamente M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 80, la tecnica legislativa «non è (non è ancora) una materia il cui perimetro appare scientificamente delineato».

e quella dell'ufficio di presidenza, non sono formulate in modo tale da rispettare i dettami della qualità della legislazione di cui all'art. 44, con ciò trascurando il fatto che sussisterebbe in ogni caso la possibilità di intervenire in senso migliorativo sulla redazione del testo nella successiva fase istruttoria, qualora si reputasse che l'oggetto dell'atto, pur in una formulazione iniziale ritenuta scorretta, fosse degno di essere portato all'attenzione del dibattito assembleare. Se poi l'esito della discussione desse risultanza negativa in ordine all'approvazione del progetto, si sarebbe comunque sortito l'effetto di attivare un procedimento decisionale a carattere plurale e improntato alle regole democratiche del dibattito e del confronto tra tutte le forze politiche rappresentate nell'assemblea regionale.

2.10 *Umbria*. Si distingue, nell'ambito del panorama statutario, così come tracciato sinora, lo statuto della Regione Umbria, che considera i profili relativi alla pubblicazione e alla comunicazione dell'attività legislativa al medesimo tempo unitariamente e distintamente, trattando sì di entrambi nel medesimo art. 38³³, ma riconoscendo il fatto che si tratta di ambiti non sovrapponibili sul piano giuridico, temporale e realizzativo: si assume chiaramente, cioè, che gli adempimenti giuridicamente imposti concernenti la fase della pubblicazione non si rivelano per lo più idonei a trasmettere il messaggio normativo alla comunità cittadina, con ciò impedendo che le potenzialità democratiche che l'ordinamento attribuisce a tale momento dell'*iter* formativo degli atti giuridici possano dispiegarsi compiutamente e che possa sorgere tra i governati un consapevole rapporto critico – sia esso di approvazione o di dissenso – nei confronti dei governanti. Ed allora, perché questo, invece, possa accadere, spetta alla Regione prefigurare «forme idonee ed efficaci di comunicazione anche telematica e

³³ Art. 38 st. Umbria (Pubblicazione e comunicazione):

«1. La legge regionale è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione entro dieci giorni dalla sua promulgazione da parte del Presidente della Regione ed entra in vigore non prima di quindici giorni dalla sua pubblicazione, salvo che la legge stessa preveda un termine diverso.

2. La Regione provvede a forme idonee ed efficaci di comunicazione anche telematica e di pubblicità delle leggi, al fine di diffondere e migliorare la conoscenza dell'attività legislativa».

di pubblicità delle leggi, al fine di diffondere e migliorare la conoscenza dell'attività legislativa». Di particolare interesse la parola «anche» dell'inciso, la quale dimostra la consapevolezza che la strategia divulgativa prenda in considerazione l'utilizzo di una pluralità di canali informativi, non limitandosi soltanto all'immissione dei dati in rete³⁴.

3. Osservazioni conclusive

La rapida rassegna appena prospettata induce ad alcune riflessioni sulle due distinte – ma interconnesse – tematiche dell'informazione sulle regole di diritto prodotte in ambito regionale e del crescente rilievo che viene assegnato alla tecnica legislativa nell'elaborazione delle leggi.

Quanto al primo aspetto, il dato che emerge con forza dalla lettura delle disposizioni degli statuti che regolano l'istituto pubblicitario è che esso costituisce sì il momento conclusivo del procedimento legislativo, ma è considerato adempimento che, pur necessario, non appare di per sé sufficiente a garantire la conoscibilità delle norme presso i consociati³⁵. Come è noto, difatti, nel nostro ordinamento il momento della divulgazione delle regole di diritto tende a coincidere fatalmente con la loro pubblicazione sul foglio ufficiale dello Stato o della Regione al fine di soddisfare un'esigenza di «certezza informativa»³⁶, cosicché non esistono – né, peraltro, sono esattamente previsti, se non nei limiti di quanto affermato nell'art. 11 della legge n. 839/1984³⁷ limitata-

³⁴ Sull'argomento, sia consentito rinviare, *amplius*, a B. Malaisi, *Per una teoria giuridica della divulgazione delle regole di diritto*, «Diritto e società», 2005, pp. 230 ss.

³⁵ Per l'individuazione di alcuni profili critici relativi agli aspetti della promulgazione e della pubblicazione delle leggi, cfr. A. D'Aloia, P. Torretta, *La legge regionale nei nuovi statuti*, in Bifulco (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, cit., pp. 181 ss.

³⁶ Cfr. M. S. Giannini, *Certezza pubblica* (voce), «Enciclopedia del diritto», VI, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 769 ss.

³⁷ «L'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato assicura la più ampia e rapida diffusione della Gazzetta Ufficiale nell'intero territorio italiano, avvalendosi anche dei mezzi di distribuzione dei giornali. La Gazzetta Ufficiale è posta in vendita in ogni capoluogo di provincia non oltre il giorno successivo a quello in cui essa è pubblicata. La pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle leggi e degli atti di maggiore importanza è comunicata attraverso i notiziari radiotelevisivi».

mente alla Gazzetta Ufficiale – ulteriori specifici adempimenti atti ad agevolare una maggiore conoscibilità da parte dei consociati. La pubblicazione legale, del resto, è destinata di per sé ad assolvere un compito specifico nell'ambito del processo di produzione delle norme che scaturiscono dagli atti scritti: si rende conoscibile l'atto produttivo di diritto al fine di imporre la generale osservanza delle norme che da esso scaturiscono in via interpretativa³⁸. Una volta trascorso il periodo di *vacatio*, le norme si danno per conosciute: da quel punto in poi, esse acquistano vincolatività *erga omnes* a prescindere dalle condizioni oggettive o soggettive che possano determinare difficoltà o, peggio, impossibilità di conoscere il contenuto delle disposizioni pubblicate³⁹. Esiste, dunque, un *gap* ineliminabile tra la soddisfazione dell'esigenza formale di pubblicità legale e quella della necessità sostanziale della comunità di ricevere un'informazione tempestiva e quanto più precisa possibile sull'esistenza delle regole di diritto poste in essere da parte dello Stato e degli enti pubblici territoriali⁴⁰. In altri termini, il momento della divulgazione non costituisce una fase autonoma del processo di adozione degli atti normativi, ma coincide con la conclusione del procedimento formativo di essi, vale a dire con l'atto terminale della pubblicazione nel giornale ufficiale, che implica – consumatosi il periodo di *vacatio* – una presunzione di conoscenza di quanto pubblicato, a prescindere dall'ido-

³⁸ In questo senso P. Costanzo, *La circolazione dell'informazione giuridica digitalizzata: fenomenologia e profili problematici*, «Diritto dell'informazione e dell'informatica», 1999, p. 581, quando parla dell'istituto della pubblicazione delle leggi quale «mezzo ambivalente».

³⁹ Ma, per un significativo temperamento del principio dell'*ignorantia iuris*, cfr. la sentenza della Consulta n. 364/88, con cui il giudice costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 c.p. nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile e ritenuto l'adeguata circolazione delle informazioni giuridiche quale condizione di esigibilità del contenuto dei precetti normativi nei confronti dei loro destinatari. Ai fini del nostro discorso, si tratta di una pronuncia particolarmente interessante, in quanto la Corte prospetta direttamente il tema della bipolarità della comunicazione giuridica: in tanto il cittadino – su cui incombono, si legge nella sentenza, «doveri strumentali di conoscenza delle leggi» – è tenuto a rispettare l'ordinamento democratico, in quanto quest'ultimo – come tale – lo metta effettivamente in condizione di comprenderne le regole «senza comprimere la loro sfera giuridica con divieti non riconoscibili ed interventi sanzionatori non prevedibili».

⁴⁰ Si veda l'intervento di V. Zeno-Zencovich, *Il diritto del cittadino all'informazione giuridica*, relazione presentata al Seminario *Il diritto del cittadino all'informatica giuridica*, 25 settembre 2000, consultabile nel sito Internet <www.giustizia.it>.

neità del mezzo approntato a raggiungere efficacemente il fine che ne giustifica l'esistenza. La questione non è priva di rilevanza, poiché diffondere in modo ampio e corretto l'informazione sull'operato dei pubblici poteri, per quanto tecnica essa possa essere, contribuisce – attraverso un miglior utilizzo del valore della trasparenza – al rafforzamento del legame tra istituzioni e società, nonché alla formazione di cittadini più consapevoli e alla creazione di una cultura della legalità di cui si avverte notevolmente la mancanza. Peraltro, va notato come non sempre, nel tempo, l'informazione giuridica abbia vissuto così lontana dal grande pubblico dei consociati: la Gazzetta piemontese, antenata dell'odierna Gazzetta Ufficiale, si presentava come un comune giornale d'informazione, in cui – tra notizie di cultura, spettacolo, politica e quant'altro – uno spazio non trascurabile era riservato alla produzione normativa e all'attività di Corona e Governo. L'informazione giuridica, cioè, risultava mescolata ad una varietà di notizie che nulla avevano a che fare con il mondo del diritto. I tecnicismi dei pochi testi normativi pubblicati si affiancavano di norma al lessico comune della cronaca o, tutt'al più, degli eventi della politica, ciascuno conservando il proprio spazio ma entrambi accomunati dalla funzione informativa, come a testimoniare l'intima e indissolubile connessione esistente tra fatti della vita e atti giuridici. Tale singolare commistione, resa possibile dall'esiguità degli atti emanati e destinata ad un successivo abbandono, rappresentava tuttavia un indicatore della volontà di mettere in contatto governanti e governati, Stato e comunità, non già e non solo attraverso canali specializzati ed ordinati ad una diffusione ristretta o elitaria, ma mediante l'impiego di uno strumento potenzialmente consultabile da chiunque fosse in possesso di una sufficiente istruzione⁴¹.

Ciò che oggi potremmo dirsi perso, e che le disposizioni statutarie tentano di far rivivere mediante l'impiego di canali informativi ulteriori rispetto a quelli ufficiali, è la quotidianità di un simi-

⁴¹ Per una interessante ricostruzione storica, cfr. A. De Roberto, *Gazzetta Ufficiale* (voce), «Enciclopedia del diritto», XVIII, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 557 ss.; F. Nocita, A. Cenci (a cura di), *La Gazzetta Ufficiale. Disciplina e cenni storici*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1999; A. Contaldo-P. Maggioli, *La comunicazione pubblica: gli strumenti tradizionali*, in Vignudelli (a cura di), *La comunicazione pubblica*, cit., 185 ss.

le tipo di comunicazione, quasi che la produzione del diritto sia qualcosa che non riguarda tutti i cittadini, qualcosa da lasciare in mano «a chi se ne intende», qualcosa che indirettamente ci riguarda ma cui non abbiamo tempo da dedicare, perché costituirebbe un onere troppo gravoso aggiornarsi sulle peripezie normative dell'ordinamento, perennemente in bilico tra una pericolosa tendenza all'ipertrofia legislativa e l'aspirazione al raggiungimento di un certo grado di razionalizzazione e semplificazione del complesso normativo vigente. Eppure, le regole giuridiche rappresentano un elemento imprescindibile del vivere in comunità e vengono emanate da un soggetto che trae la sua legittimazione da un'investitura popolare diretta, per cui tra eletto ed elettore si instaura un legame di rappresentanza in virtù del quale viene ad esistere una sorta di «specularità» tra situazione politica e situazione sociale all'interno del territorio di riferimento.

Ebbene, sarebbe quanto meno opportuno che il filo comunicativo che unisce i due mondi nel momento immediatamente precedente la scelta della classe governante rimanesse saldo e forte per l'intero corso della legislatura o della consiliatura, ma, per ottenere ciò, è necessario che la cittadinanza sia posta in grado di conoscere gli atti emanati – tanto più in relazione al contesto territoriale, nel cui ambito la produzione normativa si caratterizza per un significativo grado di determinatezza nell'individuazione di contenuti e destinatari delle norme –, cosa realizzabile soltanto attraverso la predisposizione di adeguati strumenti di pubblicità dell'attività normativa, attività che può essere senz'altro considerata tra i più sicuri indicatori dell'efficienza di un ordinamento statale e regionale. Se la comunicazione non sortisce l'effetto per cui viene attuata – la «messa in comune» di informazioni, nel caso specifico di particolare importanza, in quanto idonee a modificare la sfera giuridica dei soggetti cui sono rivolte – essa perde il suo scopo e rimane lettera morta, o viva solo per ristrette cerchie di individui o categorie di individui che vi hanno più facilmente accesso. Viene in mente, a tal proposito, quel vecchio interrogativo filosofico sull'albero che cade nella foresta: fa rumore se nessuno lo sente? Allo stesso modo, la comunicazione delle regole giuridiche può dirsi tale, se si esaurisce nel compito istituzionalmente previsto della pubblicazione in Gazzetta o nei Bollettini regionali degli atti adottati dai pubblici poteri senza che questi

abbiano cura di «farne sentire il rumore» ai consociati?⁴² Il problema della conoscibilità del diritto si lega indissolubilmente, dunque, a quello dei canali trasmissivi tradizionali attraverso cui avviene la pubblicizzazione degli atti normativi; esiste, cioè, una questione di efficacia comunicativa dei mezzi di pubblicazione e la domanda che ci si deve porre è se, considerati l'inflazione legislativa in atto e il caos in cui versa il sistema delle fonti, i soli giornali ufficiali siano strumenti sufficienti a quell'informazione giuridica che potremmo definire essenziale al consapevole esercizio dei diritti di cittadinanza e, nel caso (probabile) in cui la risposta sia negativa, se vi siano alternative concretamente prospettabili e più funzionali rispetto all'ottenimento di una conoscibilità effettiva della normazione⁴³.

Così problematicamente inquadrata la questione, buone cose lascia presagire la costante attenzione rivolta a livello statutario al rapporto di comunicazione-informazione con la cittadinanza, nel giusto convincimento che l'esposizione continua all'opinione pubblica dell'attività legislativa ed istituzionale in genere dell'ente territoriale quale strumento partecipativo costituisca il presupposto per il corretto esercizio dei diritti di cittadinanza sanciti negli statuti. Non è un caso che, come si è visto, spesso le disposizioni concernenti la diffusione delle leggi attraverso forme di pubblicità diverse da quelle ufficiali siano state collocate all'interno di Titoli o Sezioni espressamente dedicati alla partecipazione popolare, a riprova del fatto che la divulgazione delle regole giuridiche, spesso rimessa all'intervento attuativo del legislatore

⁴² R. Borruso, *L'informatica al servizio del cittadino*, in E. Zuanelli (a cura di), *Il diritto all'informazione in Italia*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dip.to per l'informazione e l'editoria, Ist. Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1990, p. 313, riferisce di un sistema di pubblicità legale che è rimasto fermo all'invenzione della stampa, un sistema del tutto inadeguato, quando non assurdo, per cui «si arriva così al paradosso che oggi il miglior sistema per occultare una notizia... è quello di farla oggetto di sistemi di pubblicità assolutamente inadeguati», *ibid.*, p. 317.

⁴³ Nota A. Albamonte, *I problemi della conoscenza giuridica nella società tecnologica*, in TAR, 1990, IV, pp. 207-208, che «il combinato affacciarsi nell'era tecnologica dell'informazione, come bisogno di conoscenza, e dell'individualismo, come tutela dei valori del singolo in modo polidirezionale e diffuso, assegni al diritto *ma soprattutto alla conoscibilità del diritto* (corsivo nostro) un ruolo primario, legato alla proliferazione di regole giuridiche ed alla molteplicità dei problemi esistenti che richiedono una disciplina tempestiva».

regionale, è considerata un importante strumento attraverso il quale è possibile costruire un rapporto circolare di scambio e critica costruttiva tra governanti e governati. Sembra, insomma, che la nuova stagione statutaria porti con sé la consapevolezza del fatto che sia di fondamentale importanza creare un sistema informativo istituzionale aperto su cui costruire una coscienza cittadina comune, volta a rafforzare la legittimazione democratica degli organi di governo regionali.

Altrettanto rilevante, per quanto più problematica, appare la cura profusa nel prevedere disposizioni di «buona normazione», che rappresentano senza dubbio un elemento fondamentale ai fini di quel processo di comunicazione istituzionale cui si è accennato poc'anzi. Sull'argomento, in particolare, pare opportuno svolgere alcune considerazioni.

In primo luogo, sul piano del *drafting* formale, appare assai significativa – benché, come si chiarirà tra breve, non decisiva – la collocazione di siffatte previsioni all'interno della fonte statutaria, ciò che le dota di una forza giuridica sconosciuta rispetto alla precedente esperienza regionale, in cui l'osservanza delle regole di tecnica legislativa s'impondeva agli apparati regionali per il tramite dell'adozione, facoltativa, del noto Manuale interregionale unificato «Regole e suggerimenti per la redazione di testi normativi», rielaborato nel marzo 2002 dall'OLI (Osservatorio legislativo interregionale) e destinato ad essere il terreno comune su cui innestare una prassi redazionale quanto più omogenea possibile. Se i principi di buona normazione vanno considerati alla stregua di meta-norme⁴⁴, allora la loro «statutarizzazione» – costituendo lo statuto un atto di natura materialmente costituzionale – diviene un fatto naturale ed equivale ad attribuire ad essi il rango di norme costituzionali, ciò che sembra rappresentare un elemento di novità che conferisce dignità ad un modo linguisticamente corretto di produrre diritto e, in particolar modo, rende potenzialmente concretizzabile l'ipotesi – seppure assai remota – di impugnazione della legge regionale che non rispetti le disposizioni statutarie concernenti la buona fattura delle leggi. Sul punto permangono, tuttavia, forti perplessità, sia sul piano oggettivo, in ordine all'individuabi-

⁴⁴ Così M. Ainis, *Lo statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, «Le Regioni», 2000, p. 814.

lità del vizio concretamente rilevabile, sia sul piano soggettivo, in ordine, per l'appunto, ai soggetti che potrebbero effettivamente avere interesse a dedurre in giudizio dinnanzi alla Corte il mancato rispetto dei principi di corretta normazione positivizzati all'interno degli statuti: dal primo punto di vista, è da rilevarsi che il modo in cui le disposizioni sono per lo più formulate (*ex multis*: «I testi normativi della Regione sono improntati ai principi di chiarezza, semplicità e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione», «La Regione assicura la qualità dei testi normativi, adottando strumenti adeguati per l'analisi di impatto, per la loro progettazione e fattibilità», «La Regione tutela la certezza del diritto e a tal fine cura la qualità delle fonti normative regionali e ne garantisce l'organicità, la chiarezza, la semplicità delle procedure»⁴⁵) conduce ragionevolmente a ritenere che, qualora la Consulta dovesse mai essere investita della questione, potrebbe non avere molte remore a collocare le stesse entro l'ambito di quelle norme statutarie di natura programmatica o proclamatoria alle quali non va riconnessa alcuna efficacia giuridica, in quanto inidonee a ledere concretamente i precetti costituzionali⁴⁶.

Dubbi di non minore entità sorgono anche sul piano soggettivo, apparendo assai improbabile un intervento censorio da parte dello Stato nei riguardi di una legge regionale irrispettosa delle regole di *drafting*, nonché impossibile, in quanto precluso dal vigente ordinamento costituzionale, quello, peraltro astrattamente giustificabile, di un cittadino residente nel territorio della Regione che ha emanato un atto redatto in maniera sì poco chiara e intellegibile da renderne eccessivamente difficoltosa la comprensione. Rimarrebbe, pertanto, percorribile la sola via dell'accesso alla Corte in via incidentale, laddove un giudice ritenesse, ad esempio, che una legge regionale fosse a tal punto mal formulata da impedire l'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito. È evidente come si sia indotti a ragionare per ipotesi, vuoi per la mancanza di un esplicito aggancio costituzionale alle regole di buona fattura delle leggi⁴⁷, vuoi per la sporadicità di pronuncia-

⁴⁵ Rispettivamente, art. 48 st. Piemonte, art. 61, c. 2, st. Umbria, art. 44, c.1, st. Toscana.

⁴⁶ Cfr. sentt. Corte cost. nn. 372, 378 e 379 del dicembre 2004.

⁴⁷ Ma, sui riferimenti costituzionali impliciti alla chiarezza normativa, si veda Ainis, *La legge oscura*, cit., pp. 117 ss.

menti ad opera del giudice costituzionale sul punto⁴⁸, ciò che è dovuto all'estrema difficoltà di procedere all'espulsione di disposizioni dall'ordinamento in carenza di punti di riferimento univoci nonché adeguatamente circoscritti. In definitiva, insomma, lo stato di indeterminatezza in cui continua a versare ancor oggi l'universo della tecnica legislativa – costituito da regole che, benché tecniche, conducono inesorabilmente ad un conflitto con le istanze di natura politica che caratterizzano l'attività normogenetica – e l'inesistenza di un espresso richiamo ad essa nella Carta fondamentale finiscono per rendere poco significative anche le attuali apprezzabili previsioni statutarie, che rischiano di ridursi a mere invocazioni di principio prive di reali ricadute sulla qualità della produzione normativa regionale e di rivelarsi del tutto inadeguate a configurare nei confronti di quest'ultima un efficace vincolo giuridico.

In ultimo, sul piano del *drafting* sostanziale, pur apparendo pregevole l'inserimento negli Statuti di disposizioni sull'utilizzo dell'analisi di fattibilità delle leggi, è verosimile che esse – come testimonia anche l'esperienza statale, ma anche la pregressa esperienza regionale⁴⁹ – siano destinate, se non all'insuccesso, ad una comunque rara ed occasionale applicazione, in considerazione del fatto che non esiste una *checklist* ufficiale, che la valutazione legislativa richiede tempi e risorse organizzative e amministrative di cui spesso gli apparati pubblici non dispongono, che essa interferisce inevitabilmente con il momento della decisione politica, notoriamente refrattaria ad ingerenze di natura tecnica.

Quanto detto, dunque, porta a concludere che alla maggiore sensibilità giuridica dimostrata con l'approvazione dei nuovi statuti nei confronti delle tematiche del *drafting* non pare corrispondere una altrettanto marcata capacità da parte delle relative previsioni normative di incidere apprezzabilmente sulla qualità dell'attività regionale di produzione delle norme: è senz'altro indu-

⁴⁸ Per lo studio di alcuni casi, cfr. G. M. Salerno, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, «Rassegna parlamentare», 1997, pp. 1034 ss.

⁴⁹ Cfr. C. Iuvone, *Le esperienze regolative*, «Studi parlamentari e di politica costituzionale», 2004, pp. 133 ss., e il documento elaborato dal Fornez, Area editoria e documentazione, dal titolo *L'analisi di impatto della regolamentazione. Le esperienze regionali*, pp. 39 ss.

bitabile che l'eventuale sindacato sulla buona o cattiva fattura di una legge rischia di scivolare rapidamente e pericolosamente sulla china del merito politico della questione – ed è forse questa la motivazione che più di ogni altra trattiene il giudice costituzionale dal pronunciarsi in base a parametri di tipo, per così dire, redazionale o di correttezza linguistica –, ma è anche vero che tale sfuggevolezza può alla lunga determinare un inarrestabile declino della legislazione ad un livello ordinamentale – quello regionale – nel quale la funzione comunicativa della legge andrebbe considerata sommamente importante.

L'auspicio, in definitiva, è che si giunga presto ad esplicitare sul piano costituzionale la materia della tecnica legislativa e che così facendo si renda infine esperibile un reale esame sulla qualità degli atti legislativi – anche statali – che renda concretamente ragione dell'inserimento dei principi del *drafting* nelle fonti statutarie.